الدفع بانتفاء طبيعة العمل الاداري في دعوى الالغاء

–دراسة مقارنة-(*)-

Plea to avoid the nature of administrative work in the cancellation suit -Comparative study-

حسن طلال يونس
كلية الحقوق/ جامعة الموصل
Hassan Talal Younis
College of Law University of mosul
Correspondence:
Hassan Talal Younis
E.mail: hasanaljaleeli@ymail.com

قيدار عبدالقادر صالح
كلية الحقوق/ جامعة الموصل
Kydar Abdulkader Salih
College of Law University of mosul

المستخلص

يعتبر الدفع بعدم قبول الدعوى من الدفوع التي لا تناقش اجراءات الخصومة وانما تختص بمدى توافر الشروط المطلوبة لقبول دعوى الالغاء، وبما ان صدور القرار النهائي من الشروط الواجب توافرها في دعوى الالغاء، لذلك يمكن للقضاء رد دعوى الالغاء اذا وجهت لقرار غير نهائي، الا ان هناك طائفة من القرارات يمكن الطعن بها بسبب ترتيبها اثراً قانونياً بحق صاحب المصلحة بالرغم من عدم اصدار القرار النهائية كون هذه القرارات ملزمة للإدارة، عندها يمكن لصاحب المصلحة تقديم الطعن بإلغائها ولا يصح الدفع بعدم قبول الطعن عليها امام القضاء الاداري.

الكلمات المفتاحية:– الطعن بالعمل الاداري في دعوى الالغاء ،الطعن بالقرار الاستشاري، الدفع بعدم القبول في دعوى الالغاء.

(*) أستلم البحث في ٢٠٢٠/٤/٢٦ *** قبل للنشر في ٢٠٢٠/٦/١٣.
(*) received on 26/4/2020 *** accepted for publishing on 13/6/2020.
Doi: 10.33899/rlawj.2020.127006.1065
© Authors, 2022, College of Law, University of Mosul This is an open access articl under the CC BY 4.0 license (http://creativecommons.org/licenses/by/4.0).

Abstract

The issuance of the final decision is one of the conditions that must be met in the cancellation lawsuit. Therefore, the judiciary can reject the cancellation lawsuit if it is directed to an infinite decision, but there is a range of decisions that can be appealed because of its arrangement having a legal effect against the stakeholder despite the failure to issue the final decision, as these decisions are binding For management, then the stakeholder can file an appeal to cancel it, and it is not valid to not accept the appeal against it before the administrative court.

Key word:- The Defense not object, Objection to the advisory decision, Appealing the administrative decision.

المقدمة

ان إصدار القرار الاداري يمر بمراحل عديدة ليظهر بشكله النهائي ويكون موضع التنفيذ للغاية او الهدف الذي اصدر من اجله، لذلك تسبق إصدار القرار الاداري اعمال تحضيرية ينتج عنها القرار بطبيعته النهائية ويكون عندئذ موضع الطعن به امام محاكم القضاء الاداري، وبهذا لا يمكن للقاضي الاداري ان ينظر بالطعن لمجرد عمل ممهد لإصدار القرار الاداري، وعلى هذا الاساس لا يمكن للقضاء الاداري النظر بالأعمال التحضيرية لإصدار القرار الاداري النهائي، في حين ميز الفقه بين الاعمال التحضيرية التي لا اثر قانوني لها والاعمال التحضيرية التي يكون ذات اثر قانوني وتدخل ضمن الاعمال التنفيذية التي تمهد لإصدار القرار بصورته النهائية، وكذلك الحال بالنسبة للقرارات المتعلقة بالإجراءات الداخلية للمرافق العامة. لذا سنبحث في هذا الجانب الدفع بعدم القبول لانتفاء الطبيعة القانونية للقرار الاداري المطعون فيه، وكذلك سنبحث الدفع بعدم القبول لتعلق القرار بالإجراءات الداخلية للمرافق العامة وعلى النحو الاتي:-

اولاً : اهمية البحث

تحتل الطبيعة القانونية للقرارات الادارية أهمية كبيرة في الطعن بالقرار الاداري كون قوانين مجلس الدولة في فرنسا ومصر والعراق تتطلب صدور القرار الاداري بصيغته النهائية لتمكين الإدارة من الدفاع عن الطعن الموجه للقرارات الادارية المخالفة للقانون، وفي هذا الجانب تظهر الاهمية العلمية والعملية من تمكين الافراد من الطعن بالقرارات التي لم تكتسب الصفة النهائية كالقرارات الاستشارية مثلاً، ولاسيما اذا كانت هذه القرارات ملزمة للإدارة في اصدار قراراها النهائية، اذ ينصرف اثر القرارات الاستشارية بإصدار القرار الاداري النهائي، لذلك لا يصح من الناحية العملية دفع المدعى عليه في دعوى الالغاء برد الطعن اذا وجِّه للقرار الاستشاري وان لم يكن القرار صادراً بصيغته النهائية.

ثانياً: مشكلة البحث

تدور مشكلة البحث في قصور القواعد القانونية عن تنظيم الدفوع في دعوى الالغاء اذا وجه الطعن للقرارات التي لم تكتسب الصفة النهائية، مما ادى الى ضعف الرقابة القضائية على القرارات التي تسبق اصدار القرار الاداري وترتب اثراً قانونياً بحق من صدر القرار لمصلحته، ولاسما فيما يتعلق بالقرارات التي تنظم العمل في المرافق العامة كالمنشورات الداخلية.

ثالثاً: اشكالية البحث

تتمثل اشكالية البحث في امكانية الدفع بعدم القبول لانتفاء طبيعة العمل المطعون فيه بسبب عدم ترتيب اثر قانوني بالعمل الذي يسبق القرار، الا ان هناك بعض القرارات التي تلزم الإدارة بإصدار قرار بموجبها كالقرارات الاستشارية، لذلك يثار التساؤل الاتي: هل يمكن للمدعي الطعن بالقرارات الاستشارية؟ وما هو دور المدعى عليه في الدفع بانتفاء طبيعة العمل المطعون فيه؟ وماهي الاتجاهات الفقهية التي تدور في هذا الاطار؟

رابعاً: منهجية البحث

سنرتكز في بحثنا على المنهج التحليلي للدفع بانتفاء طبيعة العمل الاداري المطعون فيه ومدى اثر هذا الدفع في العراق والدول المقارنة مثل فرنسا ومصر، وخاصة بعد أن اصبح هناك ضرورة لإمكانية الطعن بالقرارات التي لا تكتسب الصفة النهائية من الناحية العملية، من خلال استقراء القوانين وتحليل الاحكام القضائية في العراق والدول المقارنة.

خامساً : نطاق البحث

سنتناول في هذا البحث الدفع بانتفاء طبيعة العمل الاداري المطعون فيه، من خلال التعرض للدفع بعدم القبول لتعلق العمل بالإجراءات التحضيرية وكذلك البحث في الدفع بعد القبول لتعلق القرار المطعون فيه بالمنشورات والقرارات التي تتصل بعمل المرفق العام وفق دراسة قانونية فلسفية مقارنة في كل من فرنسا ومصر والعراق.

سادساً: خطة البحث

المبحث الاول : الدفع بعدم القبول لتعلق العمل الاداري بالأعمال التحضيرية

المبحث الثاني : الدفع بعدم قبول الدعوى لاتصالها بالمرافق العامة

المبحث الاول

الدفع بعدم القبول لتعلق العمل الاداري بالأعمال التحضيرية[١]

سنقسم هذا المبحث الى مطلبين نتناول في المطلب الاول الدفوع المتعلقة بالأعمال التحضيرية للقرار الاداري وفي المطلب الثاني سنبحث بالدفوع المتعلقة بإصدار القرار الاداري النهائي، وعلى النحو الاتي:–

المطلب الاول

الدفع المتعلق بالأعمال التحضيرية للقرار الاداري

ذهبت القوانين المنظمة لمجلس الدولة في فرنسا ومصر وقانون مجلس الدولة العراقي الى جواز النظر بالطعن على القرارات الادارية النهائية وهي التي تصدر متخذة صفة التنفيذ المباشر لتحقيق الغاية او الهدف المرجو منها، كما يقضي استبعاد الاعمال التحضيرية التي تمهد لإصدار القرار بشكله النهائي على اعتبار ان الاعمال التحضيرية وان كانت اعمالاً ادارية الا انها لا يمكن الطعن بها بشكل منفرد اذ لا تنتج اي اثر قانوني الا بعد صدورها بصفة قرار اداري متكامل الاركان، اذ لا يترتب على تلك الاعمال التحضيرية انشاء أو تعديل او إلغاء للمراكز القانونية. في حين اتجه البعض من الفقه نحو التمييز بين الاعمال التحضيرية التي لها أثر قانوني والاعمال التحضيرية التي ليس لها اي اثر قانوني وعلى النحو الاتي:–

(١) يقصد بالأعمال التحضيرية بأنها الاجراءات السابقة على إصدار القرار الاداري النهائي والتي ليس لها القدرة على توليد اثار قانونية بحق صاحب الشأن؛ د. محمد طه حسين الحسيني، تعريف القرار الاداري وعناصره، مجلة المحقق الحلي للعلوم القانونية والسياسية، العدد ١١، السنة ٩، ٢٠١٧، ص٥٢٢.

الفرع الاول

الاعمال التحضيرية التي لها اثر قانوني

يتطلب إصدار القرار الاداري اجراء اعمال تمهيدية تهيئ للإدارة إصدار قرارها النهائي والذي يكون محل طعن امام القضاء الاداري، مثل اعمال الاعلان عن مناقصة قبل إصدار قرار بإحالة العمل، او حالة استطلاع الآراء أو الاستشارات لمعرفة الرأي المناسب لاتخاذ قرار اداري بشأنه[١].

ففي بيان الطبيعة القانونية للرأي الاستشاري فقد اختلف الفقهاء حول طبيعة العمل الاستشاري لحالة الاستشارة التي تُلزم فيها جهة الإدارة بالرأي المقدم اليها من جانب الجهاز الاستشاري، الا أن التساؤل الذي يُطرح حول ما هو التكييف القانوني للعمل الاستشاري؟ وما أثر ذلك التكييف على اعتبار العمل الاستشاري من الاعمال التحضيرية التي لها أثراً قانونياً وتخضع للطعن امام القضاء الاداري؟

وقد اختلف الفقهاء في تكييف العمل الاستشاري، فذهب اصحاب المدرسة الشكلية الى رأيين متناقضين، اذ كان رأي الأول في اعتبار الاستشارة مجرد اجراء من الاجراءات التي يتبعها مصدِّر القرار الاداري، ليصل الى القرار المناسب من وراء تحقيقه للهدف المنشود من ذلك القرار، وانه يحتفظ بحقه في إصدار القرار، اذ يقتصر دور الجهاز الاستشاري على تقديم رأيه ازاء قرار سبق نية الإدارة لإصداره [٢]. وحجتهم في ذلك الرأي ان العمل الاستشاري لا يمكنه احداث اثره القانوني الا من خلال صدور قرار اداري طبقاً

(١) امزيان كريمة، دور القاضي الاداري في الرقابة على القرار المنحرف عن هدفه المخصص، رسالة، ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الحاج لخضر، الجزائر، ٢٠١١، ص٦٥.

(٢) د. محمود جمال الدين زكي، الخبرة والاستشارة في المواد المدنية والجنائية، كلية الحقوق، مطبعة جامعة القاهرة، ١٩٩٠، ص١٨ وما بعدها؛

J.M. Auby, Le Regime juridique des avis dans la procedure administrative, Dalloz, 1996, p.559.

للمشورة المقدمة، وينتج عن ذلك ان العمل الاستشاري باعتباره اجراءً ادارياً لا يقبل الطعن عليه بالإلغاء لأنه لا يشكل قراراً نهائياً، فضلاً عن ذلك فان الاجهزة المختصة بتقديم توصيات ادارية (كما في اللجان التحقيقية) تختلف عن تلك الاجهزة التي تتخذ قرارات تنفيذية. لذلك فان صدور العمل الاستشاري عن جهاز تابع لمصدر القرار عندئذٍ يعد الرأي الاستشاري اجراءً من اجراءات صدور القرار الاداري النهائي(١).

في حين يذهب فقهاء الرأي الثاني من المدرسة الشكلية نحو اعتبار العمل الاستشاري قراراً ادارياً مكتمل الاركان، وان هذا العمل لا يختلف عن اي قرار اخر، سواء من حيث تقديمه أو من حيث الرقابة التي يخضع لها، فالفقه في هذا الجانب يؤكد على عدم ربط الطعن بفكرة العمل التنفيذي النهائي(٢)، اذ ان هناك اعمالاً غير تنفيذية ومع ذلك يقبل الطعن فيها بالإلغاء، مثل تأشيرة الموظف على القرار التي تعد اجراءً داخلياً ومع ذلك قبل القضاء الاداري الفرنسي الطعن فيه بالإلغاء(٣).

---

(١) د. سعاد الشرقاوي، القضاء الاداري – دعوى الإلغاء، ط٣، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٧٦، ص١٩٩.

(٢) د. حمدي ابو النور السيد عويس، الادارة الاستشارية ودور القضاء الاداري في الرقابة عليها، دار الفكر العربي، الاسكندرية، ٢٠١١، ص٣٢٠ وما بعدها؛
Y. weber yves. L Administration consultative, these, paris, 1968, P.223.

(٣) تتلخص وقائع قضية (Cofiroute) الشركة المالية و الصناعية لطرق السيارات بالطعن في الاجراءات الداخلية الصادر عن السلطة الادارية من خلال التأشير على القرار الصادر بخصوص تحصيل الرسوم مما عرقلة تنفيذ القرار وتم ايقاف تنفيذه على الهامش المؤشر في القرار الخاص بفرض الرسوم على المستفيدين من الشركة المالية والصناعية لطرق السيارات، وعند النظر بالقرار المطعون فيه تم رد الطعن من محكمة القضاء الاداري، وعند عرض تقرير المفوض هيبير على مجالس الدولة الفرنسي وباستئناف الطعن المقدم من الشكة المذكورة في ٧/ كانون الثاني يناير/ ١٩٨٣ تم قبول الطعن وإلغاء تأشير الموظف في ادارة بلدية الاقليم على اعتبار ان تأشيرة الموظف قرار اداري=

فالعمل الاستشاري هو قرار اداري لأنه يصدر عن هيئة مختصة وتخضع في مباشرة اختصاصها لرقابة القضاء الاداري، فضلاً عن ان العمل الاستشاري يرتب آثاراً قانونية في مواجهة السلطة الادارية المستشيرة بعضها سلبية والاخرى ايجابية، فالسلبية تتمثل في عدم الزام الإدارة بالعمل الاستشاري المقدم لها، اما الايجابية تتمثل بعدم إصدار القرار الاداري النهائي الا بعد صدور العمل الاستشاري الخاص بذلك القرار[١]. ويفرق اصحاب الرأي الثاني بين صدور العمل الاستشاري من جهة مستقلة عن جهة إصدار القرار فإن قرارها الاستشاري يعد عملاً اداريا مستقلاً عن القرار الاداري الصادر بمناسبته ويخضع ذلك العمل لرقابة القضاء الاداري، اما في حالة صدوره عن جهة تابعة لجهة إصدار القرار عندئذٍ لا يعد عملاً مستقلا ً ولا يخضع لرقابة القضاء الاداري[٢]، وبالتالي يمكن للمدعى عليه الدفع بعدم القبول لاعتبار العمل المطعون فيه من الاعمال التحضيرية، أما اذا كانت الجهة الاستشارية مستقلة عن جهة إصدار القرار فيمكن للمدعي الطعن بالعمل الصادر عن الجهاز الاستشاري المستقل ولا يمكن للمدعى عليه الدفع بعدم القبول.

اما بالنسبة لأصحاب المدرسة الموضوعية فقد انشطر فقهاء هذه المدرسة الى رأيين متناقضين حول مدى الزامية الرأي الاستشاري او القرار الصادر عن اللجان التحقيقية. اذ يرى اصحاب الرأي الاول ان العمل الاستشاري وتوصيات اللجنة التحقيقية لا

=صادر دون مراعاة قواعد الاختصاص في توزيع الاختصاصات بين البلديات والاقاليم، ينظر في ذلك مارسو لونغ واخرون، القرارات الكبرى، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، ط١، بيروت، ٢٠٠٩، ص ٧٢٤.

C.E. Ass. Avis, 6 fev 1990, compagine financiere et industrielle des autoroutes (cofiroute) Rec, 95 concl.

اشار اليه د. جورج سعد، مصدر سابق، ص٥٠٢

(١) د. الديداموني مصطفى احمد، الاجراءات والاشكال في القرار الاداري، اطروحة دكتوراه، جامعة القاهرة، كلية الحقوق، ١٩٩٢، ص١٣ وما بعدها.

(٢) د. محمد اسماعيل علم الدين، تطوير فكرة القرار الاداري، مجلة العلوم الادارية، العدد٣، اغسطس ١٩٨٦، ص١٣٨.

تعتبر قرارات ادارية بالمعنى الدقيق وذلك كونها اجراءات داخلية ممهدة لعمل الإدارة في إصدار القرار الاداري، فضلاً عن كونها –العمل الاستشاري وتوصيات اللجان– اعمالاً غير ملزمة لجهة مصدِّر القرار(١)، اذ لا يمكن الزام الإدارة إصدار قراراً بنفس التوجيهات التي جاء جاء بها العمل الاستشاري. وبناءً على ذلك يمكن للمدعى عليه الدفع بعدم قبول الدعوى للطعن المقدم على الرأي الاستشاري او توصيات اللجان في حال عدم الزام الإدارة بإتباع تلك التوصيات او الرأي الاستشاري.

وعلى نقيض ما تقدم فقد اتجه الرأي الثاني الى الزام الإدارة بالرأي الاستشاري او توصيات اللجان، فقد ذهب اصحاب هذا الرأي الى ان العمل الاستشاري في هذا الجانب يولد اثراً قانونياً وينتج ذلك الاثر في القرار الاداري، لذلك فإن العمل الاستشاري لا يعد من قبيل الاعمال التحضيرية، وانما يعد عملاً ادارياً منتجاً للآثار القانونية بحق صاحب الشأن(٢)، وعندئذٍ يمكن للقضاء قبول الطعن فيه على اعتبار ان العمل الاستشاري قرار اداري متكامل الاركان، وملزم للإدارة في الاخذ به وإصدار القرار الاداري المناسب حسب ما جاء بمضمون العمل الاستشاري، وفي هذه الحالة تكون جهة الإدارة غير مسؤولة عن القرار الاداري، لذلك يوجه الطعن في العمل الاستشاري على اعتبار أن الاخير كان اساسا في إصدار القرار الاداري، وبالتالي يمكن للمدعي أن يقدم الطعن على العمل الاستشاري مباشرة بالإضافة للقرار الاداري المطعون فيه لاستناد الاخير بالصدور على الاول، وبذلك لا يجوز للمدعى عليه الدفع بعدم قبول الدعوى وذلك بسبب اعتبار العمل الاستشاري من الاعمال التحضيرية التي لها أثر قانوني.

---

(١) مصطفى ابوزيد فهمي، القضاء الاداري ومجلس الدولة، ط٤، دار الفكر العربي، الاسكندرية، ١٩٧٩، ص٦٧١؛ د. رمضان محمد بطيخ، الوسيط في القانون الاداري، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٧، ص٢٧٦.

(٢) سمير صادق، تقارير الكفاية ورقابة القضاء عليها، الهيئة المصرية للكتاب، القاهرة، ١٩٧٨، ص١٠٩؛ د. انور رسلان، تقويم الاداء الوظيفي، دار النصر، المحلة الكبرى، ١٩٩٢، ص١٠٤ وما بعدها.

ويرى الباحث بجدية اصحاب المدرستين حول مضمون الرأي الاستشاري فأصحاب المدرسة الشكلية استندوا الى طبيعة الهيئة الاستشارية فيما اذا كانت مستقلة عن الإدارة المنشودة او غير ذلك، اما بالنسبة لأصحاب المدرسة الموضوعية فانهم استندوا الى مدى الزامية الرأي الاستشاري للإدارة المستشيرة في اعتبار الرأي الاستشاري قراراً ادارياً يمكن الطعن به امام القضاء، ويرى الباحث ان الجمع بين المدرستين السابقتين هو السبيل الملائم للخروج بمنهج موحد ولحسم الخلاف بين الآراء السابقة، اذ يمكن اعتبار الرأي الاستشاري قراراً يمكن لصاحب المصلحة الطعن به امام القضاء اذا صدر عن هيئة استشارية مستقلة وكان هذا الرأي ملزماً للإدارة في الأخذ به وانتاج اثاره القانونية فيما لو صدر قرار اداري بذلك.

اما بالنسبة لموقف القضاء الاداري في فرنسا من الطعن بالرأي الاستشاري، فقد اتجه مفوضو الحكومة (tricot وlasry) الى مقارنة الطعن بالقرار الاستشاري على اساس نظرية القرارات القابلة للانفصال، فاذا كان القرار الاداري يمر بإجراءات معينة، فانه لا يجوز الطعن الا في الاجراء الذي يمكن فصله عن هذا القرار، مما يؤثر في المراكز القانونية الموجودة[1]، كما قضت محكمة النقض الفرنسية بقبول الطعن ضد الرأي الصادر عن اللجنة الخاصة بضم ارض بمدينة (beanvais) التابعة للسيدة (zaude) والتي نقلت ملكيتها الى جمعية الاراضي في المدينة، مما استحال معه تنفيذ الرأي الاستشاري المقدم من لجنة ضم الاراضي[2]. فضلاً عن ذلك قضى مجلس الدولة الفرنسي بقبول الطعن ضد الرأي الصادر من السلطات الفرنسية لمستورد بعض المنتجات من دولة اخرى عضو في الاتحاد الاقتصادي الاوربي ويتعلق بإعطاء تراخيص لأحدى الاسواق العامة، وذلك وفق

(1) Concl. lasry & Tricot. C.e. 5 ovrit 1957, commune des Abymes
اشارة اليه د. محمد فؤاد عبدالباسط، نشاط الادارة ووسائلها، ط٢، دار النصر، المحلة الكبرى، ١٩٩٩، ص٧٨ وما بعدها.

(2) C.E. cass 5 december 1951 Dame Zoude.
اشار اليه مارسو لونغ واخرون، مصدر سابق، ص٨٠٥.

الشروط التي حددتها اللجنة في ٢٧ يوليو ١٩٩٠[1]، على اساس أن هذا الرأي لا يعد اجراءً تجاه المستوردين وانما يشكل قراراً يسبب ضرراً وبالتالي يقبل الطعن بإلغائه، كما أن الرأي الاستشاري يعد ملزما لذوي الشأن من المستوردين.

وفيما يخص موقف مجلس الدولة المصري فقد ذهبت المحكمة الادارية العليا الى اجازة الطعن على القرار غير النهائي، ولو ظل كذلك بعد حكم محكمة اول درجة، طالما انه أصبح نهائيا أثناء نظر الطعن في هذا الحكم، وقبل الفصل في ذلك الطعن، اذ قررت في حكم لها "..... من حيث ان الطاعن بإقامة دعواه أمام المحكمة الابتدائية بالإسكندرية بتاريخ ١٩ فبراير ١٩٧٩، ولم يصدر القرار المطعون فيه نهائيا بعد، ثم احيلت الدعوى الى محكمة القضاء الاداري بالإسكندرية، وصدر الحكم فيها بتاريخ ١٥ يناير ١٩٨١، ومايزال القرار غير نهائي فقد كان من المفروض ان تحكم بالدعوى بعدم قبولها لرفعها قبل الاوان..... ومن حيث ان قضاء هذه المحكمة كان مستقرا على قبول الدعوى اذا كان القرار نهائيا اثناء سير الدعوى، اذا كان الطعن امام المحكمة الادارية العليا يعيد الدعوى برمتها الى محكمة القضاء الاداري ويطرح النزاع مرة اخرى، اذ تعتبر الدعوى لاتزال قائمة امام القضاء، ومن ثم تحول الى دعوى مقبولة على اعتبار ان القرار المطعون فيه ملزم وانما لما جرت الإدارة في تنفيذه كونه صادر عن جهة مستقلة عن الإدارة المختصة"[٢] (مراجعة نص القرار لطفاً) وبالرغم من ان القرارات الاستشارية الصادرة عن لجنة شؤون العاملين غير نهائية، فان مجلس الدولة المصري يقبل الطعن بهذه القرارات، اذ تؤكد المحكمة الادارية العليا في مصر الى " ان لجنة شؤون العاملين، هي الجهة المختصة قانوناً بإصدار التقارير والآراء الاستشارية للعاملين، والتي يجب أن تقوم هذه التقارير والآراء على عناصر ثابتة

(1) C.E. Ass. 18 sept 1998, Societe Demesa.

اشار اليه جورج سعد، مصدر سابق، ص١٠٨.

(٢) حكم المحكمة الادارية العليا بمصر، رقم ٥٢٢، لسنة ٢٧ ق عليا، جلسة ١٩٨٣/١٠/٣. اشار اليه د. ايهاب حسني عوض غازي، الدفوع في قضاء الالغاء، اطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، ٢٠١٥، ص ٣٦٦.

ومستخلصة استخلاصاً سائغاً في ملف خدمة العامل او من معلومات الرؤساء، لذا تم قبول الطعن على تقرير لجنة شؤون العاملين، واعتباره مخالفا للقانون لأنه لم يستند الى ملف خدمة العامل وانطوى على اساءة استعمال السلطة، ولما يبنى قرار الإدارة على تقرير هذه اللجنة مما يؤثر على المركز القانوني للموظف كونه ملزما للإدارة"[(١)].

ويلاحظ الباحث ان اتجاه مجلس الدولة المصري والفرنسي اخذ بالطعن في القرارات الاستشارية، وذلك بسبب الزامية القرارات الاستشارية، وبذلك فان انتفت حالة الالزام فالقضاء لا يمكنه قبول الطعن وذلك بسبب اعطاء الإدارة المساحة الواسعة من الحرية إصدار قرارها، وبالتالي يمكن للإدارة الدفع بعدم قبول الطعن على الرأي الاستشاري لعدم انتاجه للآثار القانونية التي يتبعها القرار الاداري، اذ لا تمس المراكز القانونية لذوي الشأن، بالإضافة الى ذلك فان القضاء الاداري في كل من فرنسا ومصر اعتمد على مدى الزامية الرأي الاستشاري في إصدار القرار الاداري المطابق للرأي الاستشاري، وعلى هذا الاساس اعتبر القرار الاداري ما هو الا قرار تنفيذي للرأي الاستشاري بسبب القدرة الالزامية للأخير.

وعند استقراء نصوص قانون مجلس الدولة المعدل رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩المعدل نلاحظ ان نص المادة (٦) من القانون المذكور نصت على "يمارس المجلس في مجال الرأي والمشورة القانونية اختصاصاته على النحو الاتي:- ثالثاً:- ابداء الرأي في المسائل المختلفة فيها بين الوزارات او بينها وبين الجهات غير المرتبطة بوزارة اذا احتكم اطراف القضية الى المجلس ويكون المجلس ملزماً لها. رابعاً :- ابداء الرأي في المسائل القانونية اذا حصل تردد لدى أحدى الوزارات أو الجهات غير المرتبطة بوزارة على ان تشفع برأي الدائرة القانونية فيها مع تحديد النقاط المطلوب ابداء الرأي بشأنها والاسباب التي دعت الى

(١) حكم المحكمة الادارية العليا بمصر، رقم ١٥٣٠، لسنة ٣٢ ق عليا، جلسة ١٩٨٩/١٠/٣١. اشار اليه د. عبدالغفار ابراهيم موسى، الدفوع الادارية، ج١، دار الكتب القانونية، المحلة الكبرى، ٢٠٠٩، ص ٢٢٢٠.

عرضها على المجلس ويكون رأيه ملزماً للوزارة أو الجهة طالبة للرأي" وقد اخذ المشرع العراقي بما ذهبت اليه المدرسة الموضوعية في الزامية المشورة على الجهة الادارية المستشيرة عند إصدار القرار الاداري وبذلك فان المشورة المقدمة من المجلس تنتج اثارها القانونية عند صدورها وحتى قبل صدور القرار الاداري، كما أن القرار الاداري الصادر بالاستناد الى الرأي الاستشاري الملزم يكون تعبيراً عن الاثار القانونية التي جاء بها الرأي الاستشاري اساسا، وعند النظر الى نص المادة (٧/رابعا) من القانون المذكور اعلاه يلاحظ الباحث اشتراطه النظر في الطعن الموجه للقرارات الفردية والتنظيمية النهائية، وهذا ما اكدته المحكمة الادارية العليا في العراق عند قضائها بأنه "ولدى عطف النظر على الحكم المميز وجد أن الحكم غير صحيح ومخالف للقانون، وذلك أن المميز (المدعي) يطعن بالأمر الصادر بالعدد ٤٧٧٤ في ٢٠/٧/ ٢٠١٤ وعند تدقيق اضبارة الدعوى وجدت المحكمة الادارية العليا أن الامر المطعون فيه هو تأكيد لبيان الرأي الصادر عن وزارة المالية بالرقم ٢٩٩٠٩ في ٥/٥ /٢٠١٤وان الامر المطعون فيه لم ينتج أثراً قانونياً كونه أكد على مركز قانوني قائم وبذلك لا يمكن تكييفه على انه قرار اداري قابل للطعن امام محكمة قضاء الموظفين كونها محكمة تختص بالفصل في مشروعية القرارات الادارية النهائية التي تعني افصاح الإدارة عن ارادتها الملزمة بهدف احداث اثر قانوني حال ومباشر"[(١)]، وعليه ندعو المشرع العراقي الى ضرورة فسح المجال امام الافراد للطعن بصحة القرارات والآراء الاستشارية من خلال تعديل نص المادة (٧/رابعاً) واضافة فقرة (والآراء الاستشارية الملزمة للإدارة) وذلك كون هذه الآراء تنتج اثارها حال صدورها بسبب قوتها الالزامية.

(١) حكم المحكمة الادارية العليا بالعراق، رقم ٣٤٠/ قضاء الموظفين – تمييز/ ٢٠١٦ في ٢٠١٦/١٠/١٧. اشار اليه قرارات وفتاوى مجلس الدولة العراقي لسنة ٢٠١٦.

الفرع الثاني

الاعمال التحضيرية التي ليس لها اثرٌ قانونيٌ

تعتبر الاعمال التحضيرية من الاجراءات المتصلة بإصدار القرار الاداري التي لا تنتج اثراً قانونياً، لذلك اتجه القضاء الاداري الى استبعاد الطعن بالأعمال التحضيرية، اذ انها لا تمثل قرارات نهائية فهي لا تنشئ ولا تعدل ولا تلغي المراكز القانونية، لذلك وجب على المدعي امهال الإدارة لحين إصدار القرار الاداري لتمكينه من الطعن فيه، أما في حالة اقامة الدعوى الادارية من المدعي والمطالبة بإلغاء الاعمال التحضيرية بمثابة الدفع من جانب المدعى عليه (الإدارة) بعدم القبول بسبب عدم إصدار القرار الاداري النهائي من جانب الإدارة وان الاعمال التحضيرية ليس لها اثر قانوني في المراكز القانونية لذلك لا يجوز اثارة الطعن بخصوصها.

وفي ضوء ذلك ذهب مجلس الدولة الفرنسي الى الاخذ بقاعدة عدم جواز الطعن الا ضمن التصرف الاداري النهائي، وعليه حكم مجلس الدولة الفرنسي بالأخذ بقاعدة عدم جواز الطعن في قضية تقارير لكفاية للأداء الوظيفي على اساس انها قرارات تحضيرية مما دفع القضاء الاداري الفرنسي الى عدم قبول الطعن دون دفع الإدارة بذلك(١). وكذلك الحال قضى مجلس الدولة عدم قبول الطعن ضد الاجراءات التي تقدم به المجلس البلدي ل saint –Denis بقصد الاعداد لإصدار قرار اداري يغلق مشروع المنجم بسبب الخطر الناجم عنه، وذلك على اساس انه لا يشكل قراراً نهائيا، وانما مجرد توصية، لذلك تقدم ممثل الإدارة (المدعى عليه) ودفع بعدم قبول الطعن كون التوصية لم تنتج اثرها القانوني التنفيذي، فضلاً عن عدم إصدار القانون الاداري المتعلق بغلق المشروع وان الطعن المقدم جاء بخصوص اعمال تحضيرية لا ترقى لمستوى القرار الاداري النهائي(٢). وبهذا يلاحظ

(1) C.E. Ass. 20 oct.1937 Sieur Morel, rec. p. 833.
اشار اليه د. جورج سعد، موسوعة القضاء الإداري، ط٢، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠١١، ص٥٠٣.

(2) C.E. Ass. 29 dfc. 1997 Sarl Enlem. rec.p.182.=

الباحث ان مجلس الدولة الفرنسي قد اتجه الى الأخذ بالدفع بعدم القبول سواء من تلقاء نفسه او بدفع من المدعى عليه (الإدارة) كون العمل المطعون فيه اجراءً تمهيدياً لإصدار القرار الاداري النهائي وكذلك الحال بالنسبة للقرارات التفسيرية[١].

وفي هذا الصدد ذهبت المحكمة الادارية العليا في مصر الى ان القرارات الصادرة من مجلس تأديب العاملين بهيئة النقل العام بالقاهرة مجرد اعمال تحضيرية تخضع لمصادقة السلطة الرئاسية اذ قضت بأن " التوصيات الصادرة من المجالس التأديبية ليس لها منزلة الاحكام التأديبية التي يجوز الطعن فيها مباشرة امام المحكمة الادارية العليا، لذلك قضى بعدم قبول الطعن كونه عملاً اجرائياً "[٢] كما ذهبت محكمة القضاء الاداري المصري الى "ان الامر بخصوصية النزاع موضوع الدعوى الحالية انه لم يصدر من الإدارة ثمة قرار اداري بأركانه وخصائصه ومقوماته، وان مكتب حماية الآداب بالإسكندرية عمد في سبيل تنظيم اوراقه وترتيب عمله الداخلي واستجماع شتات العناصر التي يلزم وجودها لإمكان قيامه

=اشار اليه مارسو لونغ واخرون، مصدر سابق، ص٧٩٠.

(١) ذهب مجلس الدولة الفرنسي في الحكم بقضية جمعية اعلام وتأييد العمال المهاجرين الجزائريين الى استهداف إلغاء الفقرتين (٧و١٠) من منشورات ١٤ اذار/ مارس ١٩٨٦ من حيث ان المادة (٧) من اعلان المبادئ بشأن التعاون الاقتصادي والمالي بين فرنسا والجزائر تقرر فقط للمواطنين الجزائريين المقيمين في فرنسا، وان المادة (١٠) بشأن تراخيص العمل المؤقتة للطلبة الجزائريين وان كلتا المادتين لا تشمل الجزائريين الغير مقيمين في فرنسا، واعتبرت الاتفاقية أن الاقامة شرط لتطبيق بنود الاتفاق، وقضى مجلس الدولة بأن الطعن وجه الى منشور تفسيري فلم يكن ممكناً اعتباره مقبولاً الا اذا كان التفسير قد اعطى للاتفاق معنى مغلوط في حدود ذلك فقط، عليه دفع مفوض الدولة ابراهام في تقرير بعدم جواز قبول الطعن على المنشورات التفسيرية، للمزيد راجع مارسو لونغ واخرون، مصدر سابق، ص٧٣٢٣.

(٢) حكم المحكمة الادارية العليا بمصر، رقم ٣٥٧ ق السنة ٢٧، جلسة ١٩٧٢/١/٢٢. اشار اليه د. محمد ماهر ابو العينين، الدفوع الادارية امام القضاء الاداري، المركز القومي للإصدارات القانونية، القاهرة، ٢٠١٧، ص ٦٠٣.

بالمهمة المناطة به وتبويب موضوعاتها الى ضم اوراق المدعي الى بعضها في ملف واحد يسجل فيه كل ما يتصل بهذه الناحية من سلوكه ويكون مرجعاً للمكتب وهذا لا يعدو أن يكون عملاً اجرائياً تنظيمياً لا يرمى الى حصرية القرار الاداري وانما يعد من قبيل المنشورات والتعليمات الداخلية، لذلك قضت المحكمة بعدم قبول الطعن والغائه،[١] وبهذا فان اتجاه القضاء الاداري المصري كان متماشياً مع اتجاه مجلس الدولة الفرنسي في عدم اخضاع الاعمال التحضيرية لرقابة القضاء الاداري والحكم عليها بعدم قبول الطعن اما من جهة المحكمة كونها لا اثر قانوني للقرار المطعون فيه، او من جهة المدعى عليه من خلال الدفع بعدم قبول الدعوى لعدم إصدار قرار اداري محل اعتبار الطعن فيه.

وفي ذات السياق ذهبت المحكمة الادارية العليا في العراق نحو الاعتماد على القرار الاداري النهائي لقبول الطعن فيه اذ قضت "ان الطعن على الحكم مميز وجد انه صحيح وليس مخالفاً للقانون، ذلك ان المميز عليه (المدعى عليه) يطعن بالفقرة (١) من محضر اجتماع الجلسة الحادية والعشرين لمجلس محافظة صلاح الدين ليوم الثلاثاء ٢٠١٦/٨/٣٠ المتضمنة اقالة المدعي الذي يشغل منصب النائب الاول للمحافظ استنادا لأحكام المادة (٧/ثامناً) من قانون المحافظات غير المنتظمة بإقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨، ولدى نظر الدعوى من محكمة القضاء الاداري اصدرت قرارها برد الدعوى لعدم وجود قرار اداري نهائي يصلح للطعن وجاء في حيثيات القرار بأنه كان على المدعي التريث في اقامة الدعوى لحين صدور قرار اداري نهائي بإقالته يصلح ان يكون محلاً للطعن"[٢]. لذلك فقد اكدت المحكمة الادارية العليا في العراق على نفس الرؤية التي انتهجها مجلس الدولة الفرنسي ومجلس الدولة المصري من خلال الاخذ بعدم قبول الطعن على الاجراءات التي تسبق

(١) حكم محكمة القضاء الاداري بمصر، رقم ١٨٠٥ لسنة ٧ ق، جلسة ١٩٥٥/١/٢٥. اشار اليه د. نعيم عطية والاستاذ حسن الفكهاني، الموسوعة الإدارية الحديثة، الطبعة الأولى، ج١٣، الدار العربية للموسوعات، القاهرة، ١٩٨٦– ١٩٨٧، ص٥٥٨.

(٢) حكم المحكمة الادارية العليا بالعراق، رقم ٤٥٦/ قضاء اداري –تمييز/ ٢٠١٥ في ٢٠١٦/١٢/١. اشار اليه قرارات وفتاوى مجلس الدولة العراقي لسنة ٢٠١٦.

القرارات الادارية وامكانية الدفع بعدم قبول الدعوى سواء من جانب المحكمة المختصة او من جانب المدعى عليه.

وبناءً على تلك المعطيات فان الاعمال التي لا تنتج اثراً قانونياً بذاتها لا يمكن اعتبارها قرارات ادارية وهذه الاعمال يمكن حصرها بالاتي:–

١. الاعمال التحضيرية التي تسبق إصدار القرار الاداري.
٢. الاجراءات التنظيمية الداخلية كالمنشورات والتعليمات الادارية.
٣. المنشورات او القرارات التفسيرية التي توضح النصوص القانونية والتعليمات.
٤. الاجراءات التي لا تنتج اثراً قانونياً تجاه المراكز القانونية.
٥. الاجراءات التنفيذية التي تتم تطبيقاً للقوانين والقرارات الادارية التي اصبحت باتة وملزمة.

وفي ظل تلك المؤشرات يلجأ المدعى عليه الى الدفع بعدم قبول الطعن كونه لا ينصب على قرار اداري نهائي، وفي المقابل يلجأ القضاء الاداري الى الحكم بعدم قبول الدعوى من تلقاء نفسه اذا ما أقر له توافر الاحكام سالفة الذكر، دون الحاجة الى دفع المدعى عليه، وفي هذه الزاوية يمكن تمييز الدفع بعدم القبول عن الدفوع الاخرى في الدعوى الادارية كون الاولى يمكن اثارتها في اية مرحلة تكون عليها الدعوى وعلى القضاء ان يثيره من تلقاء نفسه كما في نص المادة (١٢٢) من قانون الاجراءات المدنية الفرنسية رقم (١١٢٣) لسنة ١٩٧٥.

المطلب الثاني

الدفع بعدم قبول الدعوى لانتفاء وصف النهائية عن القرار الاداري

اشترط المشرع في قانون مجلس الدولة سواء في فرنسا او في مصر ان يكون القرار المطعون فيه نهائي[١]، اي بمعنى يتجه لإحداث اثر قانوني وان إصدار القرار ما هو الا الافصاح عن ارادة السلطة الادارية لتنفيذ ذلك الاثر على الواقع، فضلاً عن الزام الافراد بأحكام القرار عند نفاذه، في حين لم يشترط المشرع العراقي صفة النهائية في القرار المطعون فيه امام محكمة القضاء الاداري ومحكمة قضاء الموظفين.

ومن انعكاسات تلك الفكرة على القضاء الاداري، فقد ذهب مجلس الدولة الفرنسي في احدى احكامه حول قرار فصل ممثل العمال عند تفكير الإدارة به يجب أن يعرض على وجه الالزام على لجنة المنشأة للحصول على موافقتها وتقوم الاخيرة بإصدار قرار نهائي بالفصل، ولا يكون قرار الفصل نهائياً الا بقرار من مفتش العمل الذي تتبعه المؤسسة، على اعتبار ان القرار النهائي يعد ضمانة من ضمانات حق التقاضي للعمال، اما ابداء الرغبة من عدمها لا يشكل اي اثر قانوني على مسألة فصل ممثل العمال، وعليه قضى مجلس الدولة باعتباره اول واخر درجة من درجات التقاضي بعدم قبول الطعن من ممثل العاملين في شركة الاعداد العقاري والانشاءات الزراعية بسبب عدم إصدار قرار نهائي بالفصل، ولا يجوز الطعن برغبة الإدارة دون القرار بالفصل[٢].

---

(١) نصت المادة (٥١) من قانون مجلس الدولة الفرنسي الصادر في ٣٠ يوليو ١٩٦٣ على انه "يشترط في قرار الفصل بدعوى الإلغاء أن يكون نهائياً وقابلاً للتنفيذ "؛ كما نصت المادة (١٠) من قانون مجلس الدولة المصري رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ على "خامساً:- الطلبات التي يقدمها الافراد او الهيئات بإلغاء القرارات الادارية النهائية " وكذلك ما جاء بنص الفقرات (ثالثاً وسادساً وثامناً وتاسعاً) من المادة اعلاه.

(2) C.E. Ass. 5 mai 1976, Societ De amenagement Foucier et de etablissement Rural de auvergne et minister de la agriculture c. Bernette rec. p.232.

وفي نفس المعطيات اتجهت المحكمة الادارية العليا في مصر على انه "يشترط لقبول دعوى الإلغاء ان يكون ثمة قرار اداري نهائي موجود وقائم ومنتج لآثاره القانونية عند اقامة تلك الدعوى فاذا تخلف هذا الشرط بعدم وجود القرار الاداري اصلاً او وجد ثم زال القرار قبل رفع الدعوى سواء بسحبه او بإلغائه من جانب جهة الإدارة دون ان ينفذ كانت الدعوى غير مقبولة اذ لم تنصب على قرار اداري موجود وقائم"(١). كما ذهبت في حكم اخر الى ان "القرار الصادر بالإحالة الى المحكمة التأديبية هو اجراء من اجراءات الدعوى التأديبية لا يرقى الى مرتبة القرار الاداري النهائي الذي يخص القضاء الاداري بالفصل في الغائه، ولا ينطوي على حصول اي أثر في المركز القانوني للموظف، باعتباره مجرد تمهيد للنظر في امر الموظف ولا يعد قراراً ادارياً مما يستوجب الدفع بعدم قبول الدعوى لانتفاء محلها"(٢).

وفي ذات السياق فقد اتجهت المحكمة الادارية العليا في العراق نحو الحكم بالطعن التمييزي المقدم اليها على قرار محكمة القضاء الاداري بأن المدعى عليه (المميز) اضافة لوظيفته أصدر كتاباً لتنظيم المعاملة التقاعدية للمدعي (المميز عليه) وتبليغه بترويج معاملته التقاعدية، ولاحظت المحكمة الادارية العليا ان الامر المطعون فيه لا ينتج اثراً قانونياً في انهاء المركز القانوني للمدعي (المميز عليه) كونه ليس قراراً ادارياً نهائياً، فالأمر المذكور لا يتضمن الاحالة على التقاعد حتى يمكن الطعن به، والقرار الاداري المطعون به

(١) حكم المحكمة الادارية العليا بمصر، رقم ٤٣٥ لسنة ٣٩ ق.ع.، جلسة ٢٠٠٥/٤/٢١. اشار اليه د. حمدي ياسين عكاشة، القرار في قضاء مجلس الدولة، منشأة المعارف، الاسكندرية، ١٩٨٧،، ص١٨٩.

(٢) حكم المحكمة الادارية العليا بمصر، رقم ١٥٣٥ لسنة ٤٦ ق.ع.، جلسة ٢٠٠٣/٦/٧. اشار اليه المصدر السابق، ص٢٠٢.

يجب ان يتضمن تغييراً في المركز القانوني، لذا قررت المحكمة بعدم قبول الطعن المقدم من المميز عليه (المدعي)[١].

ومن انعكاسات الاتجاه القضائي يلاحظ الباحث اختلاف الفقهاء في تحديد الصفة النهائية للقرار الاداري، اذ انقسم الفقهاء في هذا الجانب الى اراء عديدة، كان اولها يرى بان الصفة النهائية للقرار الاداري تكون من خلال صدور القرار من سلطة ادارية تختص بإصداره دون حاجة الى تصديق سلطة ادارية اعلى، وبهذا يعد القرار نافذاً لحظة صدوره من السلطة المختصة[٢]. ويذهب انصار هذا الرأي الى العبرة بالنهائية الذي لا يمكن الطعن فيه بالإلغاء وهو مدى قابليته للتنفيذ حالاً ومباشرةً[٣]. في حين يذهب رأي اخر الى ان المقصود بالنهائية للقرار الصادر من جهة مختصة لا يسري مفعوله الا بتصديق جهة ادارية عليا لغرض تنفيذه، لذلك يقترح اصحاب هذا الرأي الى استبدال كلمة "النهائية" بكلمة "التنفيذي" لان قبول الطعن بالإلغاء يكون القرار فيه قابلا للتنفيذ[٤].

وبناءً على تلك المؤشرات يرى الباحث ان صفة النهائية باعتبارها شرطاً لقبول دعوى الإلغاء تمثل إصدار القرار القابل للتنفيذ وبشكل مباشر وقد استنفذ كافة اجراءات إصداره لتمكين القضاء الاداري البحث واستقصاء المخالفات القانونية في مراحل إصداره ان وجدت، لذلك يلتزم القاضي الاداري بعدم قبول الدعوى او الاخذ بالدفع من جانب المدعى عليه بعدم القبول في حالة عدم إصدار القرار الاداري بصيغته النهائية، وهذا ما

(١) حكم المحكمة الادارية العليا بالعراق، رقم ٤٥٦ / قضاء اداري – تمييز / ٢٠٠٦ في ٢٠١٧/٣/١٦. اشار اليه قرارات وفتاوى مجلس الدولة لسنة ٢٠١٧.

(٢) د. حمد ياسين عكاشة، مصدر سابق، ص٦٣.

(٣) د. سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري– قضاء الالغاء، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٦٧، ص٤٧١؛ د. وسام جبار عبدالرحمن، الاختصاص التشريعي للإدارة في الظروف العادية، اطروحة دكتوراه، كلية القانون، جامعة بغداد، ١٩٩٤، ص ٦٧.

(٤) د. ربيع انور فتح الباب، القضاء الاداري – قضاء الالغاء، ج١، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، ٢٠٠٨، ص١٠٤.

يلاحظ على نص المادة (٥١) من قانون مجلس الدولة الفرنسي، وكذلك نص المادة (١٠) من قانون مجلس الدولة المصري، في حين لم يشترط قانون مجلس شورى الدولة العراقي الصفة النهائية على القرار الاداري المطعون فيه، لذلك نوصي المشرع العراقي بتعديل نص المادة (٧/رابعاً وتاسعاً) واضافة عبارة "على ان يكون القرار المطعون فيه نهائيا" تماشياً مع اتجاه المحكمة الادارية العليا باشتراط الصفة النهائية في القرار المطعون فيه، فضلا عن فسح المجال امام المدعى عليه (الإدارة) بدراسة المخالفات القانونية التي يمكن تلافيها قبل إصدار القرار النهائي.

المبحث الثاني

الدفع بعدم قبول الدعوى لاتصالها بالمرافق العامة

تعد التوجيهات والمنشورات الداخلية من القرارات التي تتخذها الإدارة في سبيل تيسير اعمال الإدارة داخل المرافق العامة، وقد استقر القضاء الاداري الى عدم جواز الطعن فيها بالإلغاء، وذلك بسبب عدم انتاجها لأي اثر قانوني في مواجهة الافراد او الموظفين، باعتبارها قرارات تنظيمية غايتها الاساسية تنظيم العمل الاداري، ومن زاوية اخرى فان العمل الاداري داخل المرافق العامة يقتضي إصدار اجراءات داخلية تتخذها السلطة المختصة بهدف تنظيم العمل بالمرفق العام[1]، ومن الملاحظ اتحاد الهدف او الغاية من إصدار التوجيهات والاجراءات الداخلية، كونها تنظم العمل داخل المرافق العامة وانها لا تنتج اثر قانوني في المراكز القانونية لأنها تقوم مقام التفسيرات او التوجيهات التي يصدرها الرئيس الاداري الاعلى لمرؤوسيه، اذ انها تستهدف اعلام المرؤوسين بالقوانين الجديدة وتحديد كيفية تنفيذها. وتأسيساً على ما سبق ذكره سنتناول في هذا المبحث مفهوم القرارات المتعلقة بالمرافق العامة والرقابة القضائية على تلك القرارات، وعلى النحو الاتي:

(١) حبيب ابراهيم الدليمي، الطعن بالإلغاء ضد القرارات الادارية القابلة للانفصال في مجال العقود الادارية، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة بغداد، ١٩٩٤، ص٦٩.

المطلب الاول

مفهوم القرارات المنظمة لعمل المرافق العامة

تعد القرارات المتعلقة بالمرافق العامة من القرارات التي تنظم عمل تلك المرافق وتيسر الاجراءات المتبعة من الافراد لتحقيق الهدف من انشاء المرفق العام، ولأهمية القرارات والمنشورات الداخلية في المرافق العامة من ناحية مدى خضوعها لرقابة القضاء الاداري، فقد تباينت الآراء في اعتبارها قرارات ادارية عادية يمكن لصاحب المصلحة الطعن بها امام القضاء، وعلى هذا النحو سنبحث في تعريف القرارات المتعلقة بالمرافق العامة والطبيعة القانونية لتلك القرارات وعلى النحو الاتي:-

الفرع الاول

تعريف القرارات المرفقية

يقصد بالمنشورات او الاوامر المرفقية بانها تلك البيانات او التفسيرات او التوجهات التي يصدرها الرئيس الاداري داخل المرفق العام بقصد اعلامهم بالقوانين الجديدة او التعليمات القائمة والخاضعين لها، او لتفسير القوانين او لتحديد كيفية تنفيذها، وهي بالتالي لا تحدث اثراً قانونياً في المراكز القانونية بالنسبة للأفراد[١]. اما بالنسبة للإجراءات الداخلية فيقصد بها القرارات التي تتخذها السلطة المختصة بقصد تسيير العمل داخل المرفق العام ولا يترتب عليها اي اثر قانوني للأفراد، وتتعلق بالسلطة التقديرية للإدارة [٢]. فهي قرارات ادارية تتضمن قواعد موضوعية ذات صفة عامة مجردة تتعلق بعدد

(١) د. سامي جمال الدين، الوسيط في دعوى الإلغاء القرارات الادارية، ط١، منشأة المعارف، القاهرة، ٢٠٠٤، ص١٧٣ وما بعدها.

(٢) حبيب ابراهيم الدليمي، الطعن بالإلغاء ضد القرارات الادارية القابلة للانفصال في مجال العقود الادارية، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة بغداد، ١٩٩٤، ص٦٩.

غير محدد من الأفراد تخاطبهم بأوصافهم لا بذواتهم وتطبق على عدد غير محدد من الحالات [١]، مثل التعليمات الداخلية الخاصة بدائرة المرور.

الفرع الثاني

الطبيعة القانونية للقرارات المرفقية

اختلفت الآراء الفقهية حول طبيعة القرارات التي تصدرها المرافق العامة من منشورات داخلية وقرارات لتسهيل وتنظيم عمل الإدارة في المرافق العامة، اذ يرى جانب من الفقه بأن القرارات المرفقية الداخلية لا تسمو الى منزلة القرارات الادارية العادية، وذلك لأنها قرارات تخص عمل الإدارة وتنظم الاجراءات المتبعة داخل المرفق، ومستندين في هذا الرأي الى انعدام الاثر للقرارات المرفقية[٢]، اذ لا تؤثر في المراكز القانونية للأفراد وانما تخص الهيكل التنظيمي للمرفق العام حصراً، لذلك لا يمكن الرقابة عليها من جانب القضاء الاداري. في حين يذهب جانب اخر من الفقه الى اعتبار القرارات المرفقية واللوائح الداخلية قرارات عادية ادارية، وذلك بالنظر الى جهة اصدار القرار وهي الإدارة وكذلك انصراف اثرها التنظيم لمصلحة الافراد فيكون أثرها القانوني من خلال تنظيم العمل الاداري[٣]، وقد يكون القرار المرفقي غير مشروع ولا اساس قانوني له، وبالتالي فإن انعدام الرقابة القضائية عليه تحصنه من الطعن بالإلغاء وهذا مخالف لأحكام الدستور العراقي وفق نص المادة (١٠٠) منه، لذلك يرى الباحث برجاحة الرأي الثاني واعتبار القرارات المرفقية قرارات ادارية خاضعة لرقابة القضاء الاداري.

(١) د. أعاد حمود القيسي، الوجيز في القانون الإداري، الطبعة الأولى، دار الأوائل للطباعة والنشر، عمان ١٩٩٨. ص٣٠٠.

(٢) د. محمد فؤاد عبدالباسط، مصدر سابق، ص٧١؛ سمير صادق، مصدر سابق، ص١٣٢.

(٣) فارس عبد الرحيم حاتم، حدود رقابة القضاء الاداري على القرارات التي لها قوة القانون، كلية القانون – جامعة بابل، ٢٠٠٠، ص٢٤.؛ ايهاب حسني عوض غازي، مصدر سابق، ص١٥٩؛ حبيب ابراهيم الدليمي، مصدر سابق، ص٨١.

المطلب الثاني

الرقابة القضائية على الاعمال المتعلقة بالمرافق العامة

ان الاجراءات الداخلية الصادرة من الرئيس الاداري الاعلى ربما تنتج اثاراً اكثر خطورة من القرارات الادارية، اذ يمكن للإدارة ان تمارس دوراً تشريعياً من خلال إصدارها للقرارات التنظيمية بناءً على قانون، وتكون هذه القرارات الاخيرة خاضعة لرقابة القضاء الاداري[١]. وعلى النقيض من ذلك يجد الباحث ان اتجاه التشريع المصري الى عدم جواز خضوع الاجراءات الداخلية لرقابة القضاء الاداري كونها لا تؤثر في المراكز القانونية[٢]. وهذا ما استقر عليه قانون مجلس الدولة المصري من خلال نص المادة (١٠) منه الى اشتراط انتاج القرار الاداري المطعون فيه لأثاره القانونية، في حين لم يشترط قانون مجلس الدولة العراقي المعدل على مثل ذلك في نصوصه وانما اطلق النص ليشمل جميع القرارات الادارية سواء التي تنتج اثارا قانونية او غيرها، وحسنا فعل المشرع العراقي في هذا الجانب بإخضاع جميع القرارات المتصلة بالمرفق لرقابة القضاء الاداري. ولا مشكلة في ذلك الا ان ما يثار اذا كان المرفق العام يدار من خلال اشخاص القانون الخاص كما في النقابات المهنية باعتباره من المرافق العامة المهنية[٣].

---

(١) ان خضوع القرارات والاجراءات الداخلية مناطة بالقاعدة الدستورية التي تؤكد على عدم تحصين اي قرار اداري مهما كان، سواء الفردية منها ام التنظيمية، اذ نصت المادة (١٠٠) من الدستور العراقي لسنة ٢٠٠٥ على "يحظر النص في القوانين على تحصين اي عمل او قرار اداري من الطعن ".

(٢) د. سامي جمال الدين، مصدر سابق، ص١٧٣.

(٣) يقصد بالنقابات المهنية بأنها تنظيمات مهنية تدار من قبل مجالس منتخبة من القطاعات التي تمثل هذه المهن كنقابة الاطباء والمحامين والمعلمين وينظم ذلك التشكيل وفق القانون. عبد الكاظم فارس المالكي، النظام القانوني للمنظمات المهنية في التشريع العراقي–دراسة مقارنة، اطروحة دكتوراه، كلية القانون، جامعة بغداد، ١٩٩٧، ص١٩؛ كما عرفها المشرع العراقي من خلال نص المادة (٩) من قانون التنظيم النقابي=

اذ اتجه مجلس قضاء الدولة الفرنسي الى ان "يخلص من مجموعة نصوص قانون ٧ اكتوبر ١٩٤٠ المعمول بها في تاريخ إصدار القرار المطعون فيه وخاصة تلك التي تنص على ان تكون الاعتراضات ضد قرارات نقابة الاطباء امام مجلس الدولة عن طريق الطعن بتجاوز السلطة، وان المشرع اراد ان يجعل من تنظيم المهنة الطبية والرقابة على ممارستهما مرفقاً عاماً" وان المجلس الاعلى لنقابة الاطباء يساهم في تيسير المرفق العام وان مجلس الدولة نظر الطعن في القرارات التي يتخذها مجلس النقابة بهذه الصفة، ونتيجة لذلك يكون طعن الدكتور (بوجران) امام مجلس الدولة في قرار النقابة مقبولاً"[١]، من هذا نلاحظ اتجاه القضاء الاداري في فرنسا نحو اعتبار النقابات المهنية مرافق عامة وان كانت تدار من اشخاص في القانون الخاص. ونحو نفس الفكرة اتجه القضاء الاداري في مصر في قضية نقابة المهن التعليمية اذ قضت المحكمة الادارية العليا في مصر الى "اضفاء الشخصية الاعتبارية على النقابات بموجب قانون رقم (٧٩) لسنة ١٩٦٩ وتخويلها حقوقاً من الفرع تختص به الهيئات الادارية في مجال تنظيم مزاولة المهنة باعتبارها شخصاً من اشخاص القانون العام والقرارات التي تصدرها بهذه الصفة هي قرارات ادارية تبسط عليها ولاية محاكم مجلس الدولة سواء بالنسبة الى طلب الغائها او التعويض عنها على اعتبار ان النقابة تمثل مرفقاً عاماً مهنياً"[٢].

وبنفس المعطيات من ذلك يلاحظ الباحث اتجاه المحكمة الادارية العليا في العراق نحو عدم قبول الدعوى على القرار الصادر من محكمة القضاء الاداري اذ قضت الاخيرة

=رقم ٥٢ لسنة ١٩٨٧ اذ جاء فيها "منظمة عمالية لها حرية يكفلها النظام الاجتماعي للدولة ولها شخصية معنوية وتتمتع باستقلال مالي واداري لتحقيق اغراضها، ويمثلها رئيس نقابة ".

(1) C.E. Ass. 2 avr 1943 Bougraen. Rec 86.

اشارة اليه مارسو لونغ واخرون، مصدر سابق، ص٣٦٢ وما بعدها.

(٢) حكم المحكمة الادارية العليا بمصر، رقم ١٢١٩ لسنة ٣٨ ق.ع.، جلسة ١٩٩٧/٢/٢٣. اشار اليه سعيد محمود الديب، مصدر سابق، ص٥٧٥.

بأنه "لدى التدقيق والمداولة من المحكمة الادارية العليا وجد ان الطعن مقدم ضمن المدة القانونية فقرر قبوله شكلا ولدى عطف النظر على موضوع الحكم المميز وجد انه صحيح وموافق للقانون، ذلك ان المميز يطعن بالقرار الصادر عن مجلس نقابة المهندسين العراقية بالرقم (٤٩٦٨) في ١٢/١٤/ ٢٠١٦ المتضمن عدم منح المميز هوية نقابة المهندسين الا بعد اجتياز اختبار النقابة للمنتسبين الجدد، وان طعن المميز امام محكمة القضاء الاداري على اعتبار النقابة من المرافق المهنية الغير مرتبطة بوزارة، وقد استندت النقابة في قرارها على اعمام وزارة التخطيط بهذا الخصوص، لذا وجدت المحكمة الادارية العليا ان حكم محكمة القضاء الاداري صحيح كونه نص طعن المميز على اجراءات داخلية للنقابة حسب اعمام وزارة التخطيط"[(١)]، من هذا يجد الباحث ان اتجاه مجلس الدولة في قرار المحكمة الادارية العليا بالعراق نحو عدم قبول الدعوى بسبب ان الطعن المقدم جاء على اجراءات داخلية لا ترقى لمستوى القرار الاداري النهائي.

مما تقدم يرى الباحث ان الدفع بعدم قبول الدعوى لينصب على كون القرار الصادر من جهة الإدارة نهائياً ويستهدف احداث اثر قانوني في المراكز القانونية، لذلك فان اشتراط الصفة النهائية اجبرت القضاء على اخراج الاجراءات الداخلية المتصلة بالمرافق العامة من دائرة الطعن امام القضاء الاداري، وبهذا فان جواز دفع المدعى عليه بعدم قبول الدعوى بسبب اعتبار القرار المطعون فيه من الاجراءات الداخلية التي تنظم او تسهل عمل المرافق العامة.

(١) حكم المحكمة الادارية العليا بالعراق، طعن رقم ٦٣٩ / قضاء اداري – تمييز / ٢٠١٧، في ٢٠١٧/١١/٢٣. اشار اليه قرارات وفتاوى مجلس الدولة العراقي لسنة ٢٠١٧.

الخاتمة

بعد الانتهاء من بحث الدفع بانتفاء طبيعة العمل الاداري المطعون فيه نستخلص النتائج والتوصيات الاتية :–

اولاً : النتائج :–

١. عند اعتبار الرأي الاستشاري قراراً ادارياً، (حذف) يمكن لصاحب المصلحة الطعن به امام القضاء الاداري اذا صدر عن هيئة استشارية مستقلة وكان هذا الرأي ملزماً للإدارة في الأخذ به وانتاج اثاره القانونية فيما لو صدر قرار نهائي بذلك.

٢. ان صفة النهائية للقرار باعتبارها شرطاً لقبول دعوى الإلغاء تمثل إصدار القرار القابل للتنفيذ وبشكل مباشر وقد استنفذ كافة اجراءات إصداره لتمكين القضاء الاداري من استقصاء المخالفات القانونية في مراحل إصداره ان وجدت، لذلك يلتزم القاضي الاداري بعدم قبول الدعوى او الاخذ بالدفع من جانب المدعى عليه بعدم القبول في حالة عدم إصدار القرار الاداري بصيغته النهائية.

٣. ينصب الدفع بعدم قبول الدعوى على كون القرار الصادر من جهة الإدارة نهائياً ويستهدف احداث اثر قانوني في المراكز القانونية، لذلك فان اشتراط الصفة النهائية اجبرت القضاء على اخراج الاجراءات الداخلية المتصلة بالمرافق العامة من دائرة الطعن امام القضاء الاداري، وبهذا فان دفع المدعى عليه بعدم قبول الدعوى بسبب اعتبار القرار المطعون فيه من الاجراءات الداخلية التي تنظم وتسهل عمل المرافق العامة.

٤. عند تحليل نصوص قانون مجلس الدولة المعدل رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩المعدل نلاحظ ان نص المادة (٦) من القانون المذكور نصت على "يمارس المجلس في مجال الرأي والمشورة القانونية اختصاصاته على النحو الاتي :– ثالثاً :– ابداء الرأي في المسائل المختلف فيها بين الوزارات او بينها وبين الجهات غير المرتبطة بوزارة اذا احتكم اطراف القضية الى المجلس ويكون رأي المجلس ملزماً لها. رابعاً :– ابداء

الرأي في المسائل القانونية اذا حصل تردد لدى أحدى الوزارات أو الجهات غير المرتبطة بوزارة على ان تشفع برأي الدائرة القانونية فيها مع تحديد النقاط المطلوب ابداء الرأي بشأنها والاسباب التي دعت الى عرضها على المجلس ويكون رأيه ملزماً للوزارة أو الجهة طالبة الرأي " قد اخذ المشرع العراقي بما ذهبت اليه المدرسة الموضوعية في الزامية المشورة على الجهة الادارية المستشيرة عند إصدار القرار الاداري وبذلك فان المشورة المقدمة من مجلس الدولة تنتج اثارها القانونية عند صدورها وحتى قبل صدور القرار الاداري، كما أن القرار الاداري الصادر بالاستناد الى الرأي الاستشاري الملزم يكون تعبيراً عن الاثار القانونية التي جاء بها الرأي الاستشاري اساساً.

ثانياً: التوصيات

١. لم يشترط قانون مجلس شورى الدولة العراقي الصفة النهائية على القرار الاداري المطعون فيه، لذلك نوصي المشرع العراقي بتعديل نص المادة (٧/رابعاً وتاسعاً) واضافة عبارة " على ان يكون القرار المطعون فيه نهائيا " تماشياً مع اتجاه المحكمة الادارية العليا باشتراط الصفة النهائية في القرار المطعون فيه، فضلا عن فسح المجال امام المدعى عليه (الإدارة) بدراسة المخالفات القانونية التي يمكن تلافيها قبل إصدار القرار النهائي.

٢. عند استقراء نص المادة (٧/رابعاً) من قانون مجلس الدولة العراقي رقم (٦٥) لسنة ١٩٧٩ المعدل يلحظ اشتراطه النظر في الطعن الموجه للقرارات الفردية والتنظيمية النهائية، وعليه ندعو المشرع العراقي الى ضرورة فسح المجال امام الافراد للطعن بصحة القرارات والآراء الاستشارية من خلال تعديل نص المادة (٧/رابعاً) واضافة فقرة (والآراء الاستشارية الملزمة للإدارة) وذلك كون هذه الآراء تنتج اثارها حال صدورها بسبب قوتها الالزامية.

The Authors declare That there is no conflict of interest

المصادر

أولاً: الكتب القانونية

١. د. انور رسلان، تقويم الاداء الوظيفي، دار النصر، المحلة الكبرى، ١٩٩٢.

٢. د. جورج سعد موسوعة القضاء الإداري، ط٢، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠١١.

٣. د. حمدي ابو النور السيد عويس، الإدارة الاستشارية ودور القضاء الاداري في الرقابة عليها، دار الفكر العربي، الاسكندرية، ٢٠١١.

٤. د. حمدي ياسين عكاشة، القرار في قضاء مجلس الدولة، منشأة المعارف، الاسكندرية، ١٩٨٧.

٥. د. ربيع انور فتح الباب، القضاء الاداري – قضاء الالغاء، ج١، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، ٢٠٠٨.

٦. د. رمضان محمد بطيخ، الوسيط في القانون الاداري، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٩٧.

٧. د. سامي جمال الدين، الوسيط في دعوى الإلغاء القرارات الادارية، ط١، منشأة المعارف، القاهرة، ٢٠٠٤.

٨. د. سعاد الشرقاوي، القضاء الاداري – دعوى الإلغاء، ط٣، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٧٦.

٩. سمير صادق، تقارير الكفاية ورقابة القضاء عليها، الهيئة المصرية للكتاب، القاهرة، ١٩٧٨.

١٠. د. سليمان محمد الطماوي، القضاء الإداري– قضاء الالغاء، دار الفكر العربي، القاهرة، ١٩٦٧.

١١. د. عبدالغفار ابراهيم موسى، الدفوع الادارية، ج١، دار الكتب القانونية، المحلة الكبرى، ٢٠٠٩.

١٢. مارسو لونغ واخرون، القرارات الكبرى، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع، ط١، بيروت، ٢٠٠٩.

١٣. د. محمد فؤاد عبدالباسط، نشاط الإدارة ووسائلها، ط٢، دار النصر، المحلة الكبرى، ١٩٩٩.

١٤. د. محمد ماهر ابو العينين، الدفوع الادارية امام القضاء الاداري، المركز القومي للإصدارات القانونية، القاهرة، ٢٠١٧.

١٥. د. محمود جمال الدين زكي، الخبرة والاستشارة في المواد المدنية والجنائية، كلية الحقوق، مطبعة جامعة القاهرة، ١٩٩٠.

١٦. مصطفى ابو زيد فهمي، القضاء الاداري ومجلس الدولة، ط٤، دار الفكر العربي، الاسكندرية، ١٩٧٩.

١٧. د. نعيم عطية والاستاذ حسن الفكهاني، الموسوعة الإدارية الحديثة، الطبعة الأولى، ج١٣، الدار العربية للموسوعات، القاهرة، ١٩٨٦– ١٩٨٧.

ثانياً: الرسائل والاطاريح القانونية

١. د. الديداموني مصطفى احمد، الاجراءات والاشكال في القرار الاداري، اطروحة دكتوراه، جامعة القاهرة، كلية الحقوق، ١٩٩٢.

٢. امزيان كريمة، دور القاضي الاداري في الرقابة على القرار المنحرف عن هدفه المخصص، رسالة، ماجستير، كلية الحقوق، جامعة الحاج لخضر، الجزائر، ٢٠١١.

٣. د. ايهاب حسني عوض غازي، الدفوع في قضاء الالغاء، اطروحة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، ٢٠١٥.

٤. حبيب ابراهيم الدليمي، الطعن بالإلغاء ضد القرارات الادارية القابلة للانفصال في مجال العقود الادارية، رسالة ماجستير، كلية القانون، جامعة بغداد، ١٩٩٤.

٥. عبد الكاظم فارس المالكي، النظام القانوني للمنظمات المهنية في التشريع العراقي – دراسة مقارنة، اطروحة دكتوراه، كلية القانون، جامعة بغداد، ١٩٩٧.

٦. وسام جبار عبدالرحمن، الاختصاص التشريعي للإدارة في الظروف العادية، اطروحة دكتوراه، كلية القانون، جامعة بغداد، ١٩٩٤.

ثالثاً: البحوث

١. د. محمد اسماعيل علم الدين، تطوير فكرة القرار الاداري، مجلة العلوم الادارية، العدد٣، اغسطس ١٩٨٦.

٢. د. محمد طه حسين الحسيني، تعريف القرار الاداري وعناصره، مجلة المحقق الحلي للعلوم القانونية والسياسية، العدد ١١، السنة ٩، ٢٠١٧.

رابعاً: المصادر الاجنبية

1. J.M. Auby , Le Regime juridique des avis dans la procedure administrative , Dalloz , 1996
2. Y. weber yves. L Administration consultative, these, paris , 1968.

خامساً: الاحكام القضائية

1. C.E. Ass. Avis, 6 fev 1990 , compagine financiere et industrielle des autoroutes (cofiroute) Rec , 95 concl.
2. C.E. Ass. 5 mai 1976 , Societ De amenagement Foucier et de etablissement Rural de auvergne et minister de la agriculture c. Bernette.
3. C.E. Ass. 20 oct.1937 Sieur Morel.
4. C.E. cass 5 december 1951 Dame Zoude.

5. C.E. Ass. 18 sept 1998 , Societe Demesa.
6. C.E. Ass. 2 avr 1943 Bougraen.
7. C.E. Ass. 29 dfc. 1997 Sarl Enlem.

٨. حكم المحكمة الادارية العليا بمصر، رقم ١٢١٩ لسنة ٣٨ ق.ع.، جلسة ١٩٩٧/٢/٢٣.

٩. حكم المحكمة الادارية العليا بمصر، رقم ١٥٣٠، لسنة ٣٢ ق عليا، جلسة ١٩٨٩/١٠/٣١

١٠. حكم المحكمة الادارية العليا بمصر، رقم ٥٢٢، لسنة ٢٧ ق عليا، جلسة ١٩٨٣/١٠/٣.

١١. حكم المحكمة الادارية العليا بمصر، رقم ١٥٣٥ لسنة ٤٦ ق.ع.، جلسة ٢٠٠٣/٦/٧.

١٢. حكم المحكمة الادارية العليا بمصر، رقم ٣٥٧ ق السنة ٢٧، جلسة ١٩٧٢/١/٢٢.

١٣. حكم المحكمة الادارية العليا بمصر، رقم ٤٣٥ لسنة ٣٩ ق.ع.، جلسة ٢٠٠٥/٤/٢١.

١٤. حكم محكمة القضاء الاداري بمصر، رقم ١٨٠٥ لسنة ٧ ق، جلسة ١٩٥٥/١/٢٥.

١٥. حكم المحكمة الادارية العليا بالعراق، رقم ٤٥٦/ قضاء اداري – تمييز/ ٢٠٠٦ في ٢٠١٧/٣/١٦.

١٦. حكم المحكمة الادارية العليا بالعراق، طعن رقم ٦٣٩/ قضاء اداري – تمييز/ ٢٠١٧، في ٢٠١٧/١١/٢٣.

١٧. حكم المحكمة الادارية العليا بالعراق، رقم ٣٤٠/ قضاء الموظفين – تمييز/ ٢٠١٦ في ٢٠١٦/١٠/١٧.

١٨. **حكم المحكمة الادارية العليا بالعراق، رقم ٤٥٦/ قضاء اداري –تمييز/ ٢٠١٥ في ٢٠١٦/١٢/١.**